

# ‘Een goede toezichthouder wordt gehaat’



Door onze redacteurs Karel Berkhout en Jeroen Wester | pagina 4 - 5

De Drentsche patrijshond blaft enthousiast naar de bezoekers van Sweder van Wijnbergen. De econoom ruimt eerst nog wat afwezig de vaatwasser in. Dan begint de hoogleraar een bevlogen betoog over de privatisering van overheidsbedrijven in Nederland. Als secretaris-generaal bij het ministerie van Economische Zaken was hij een van de architecten van de privatiseringsgolf in de afgelopen twee decennia.

Twaalf jaar geleden presenteerde de toenmalig topambtenaar in een spraakmakend interview aan deze krant een ‘beslissingsboom’ voor de privatisering van nutsbedrijven met netwerken zoals de spoorrails of het elektriciteitsnet. De blauwdruk waarmee je kon toetsen of en hoe je een bedrijf kon privatiseren, bracht orde in de veelal chaotische discussie over liberalisering en marktwerking.

Zijn suggestie om ook delen van het openbaar ministerie te privatiseren viel echter slecht in de politiek.

„Dat verhaal ging een eigen leven leiden, alsof ik het hele OM wilde privatiseren”, zegt Van Wijnbergen. „Het vervolgingsbeleid is een overheidstaak, maar de procesvoering kunnen advocaten doen.”

Hij staat nog steeds vierkant achter het idee en wijst er fijntjes op dat vele juristen hem later steunden. „In Engeland doen ze het zo”, zegt Van Wijnbergen opgewekt. „Daar heb je *barristers* – advocaten die het woord voeren in de rechtszaal, ook namens de aanklager – en *solicitors*, zij lijken op de advocaten bij ons die het belang van een cliënt behartigen.”

Toch zijn dit soort uitlatingen tegenwoordig nog meer vloeken in de kerk dan destijds. Waar de Paarse kabinetten (1994-2002) het gaspedaal van de liberalisering diep intrapten, staan politici tegenwoordig op de rem. De ‘uitverkoop’ van de energiesector aan buitenlandse partijen, de weinig succesvolle liberalisering in bijvoorbeeld de thuiszorg en het gedoe rond de zelfstandige NS hebben voor een kater gezorgd. De kredietcrisis heeft het wantrouwen tegen het marktdenken verder vergroot.

Het is tekenend voor het politieke klimaat dat de Eerste Kamer deze week voor het eerst in zijn bestaan heeft besloten een parlementair onderzoek te doen naar de politieke besluitvorming over privatiseringen en verzelfstandigingen. „Dit onderzoek wordt helemaal niks, omdat een *framework* ontbreekt”, zegt Van Wijnbergen. „Het is volkomen onduidelijk wat ze gaan onderzoeken. Het is al mislukt voor het uit de startblokken is gekomen.”

Is uw beslissingsboom van destijds nog actueel?

„Ja hoor. Die staat nog. Economische Zaken gebruikt hem nog steeds.”

Wat zijn succesvolle privatiseringen?

„Telecom is een spectaculair succes. Die explosie aan nieuwe diensten toen Libertel, later Vodafone, naar de markt kwam. Mobiele telefonie was hier nooit zo snel geïntroduceerd als Vodafone er niet was geweest.”

Dat is een bekend voorbeeld.

„De privatisering van het streekvervoer is ook een succes. Al die angstverhalen over mogelijke aanbesteding van het openbaar vervoer in de grote steden zijn niet op feiten gebaseerd. De streekvervoerders doen het prima en behalen efficiencyvoordelen die ook de klant bereiken. De publieke belangen zijn voldoende gewaarborgd. Alleen doet de overheid de aanbesteding dikwijls niet goed. Voor het sluiten van contracten met marktpartijen is eigenlijk een andere beslisboom nodig.”

Hoe ziet die eruit?

„Eerst stel je een doel vast. Dan maak je een onderscheid tussen *hard targets* en *soft targets*. Een harde doelstelling is bijvoorbeeld een dienstregeling voor het rijden van bussen. Een zachte doelstelling is bijvoorbeeld de humane behandeling van gevangenen. Dat laatste speelt nu bij de discussie over de privatisering van gevangenissen. Het halen van een soft target kan zo ingewikkeld zijn, dat je het misschien niet via de markt kan doen. Bij een hard target is de volgende vraag: kun je het via subsidies of heffingen goed laten gaan, of contractueel vastleggen? Bij een contract is de vraag: kan je naleving controleren? Als je op alle vragen nee zegt, dan doe je het niet..”

Waar zijn de afgelopen jaren fouten gemaakt?

„Het meest uitgesproken voorbeeld is de mislukte verzelfstandiging van wat ooit de Nederlandse Spoorwegen heette. Dat besluit is genomen voordat ik bij Economische Zaken aantrad. De overheid heeft daarbij een bedrijvenstructuur gecreëerd waarmee je om moeilijkheden vraágt. Het staatsbedrijf werd opgedeeld in een eigenaar van het spoorwegnet, ProRail, en een operator die de treinen laat rijden, NS. Dat gebeurde met de gedachte dat andere spoorbedrijven met NS zouden gaan concurreren op een onafhankelijk spoorwegnet. Maar concurrentie *op* het spoor is vaak te ingewikkeld en Nederland koos daarom terecht voor concurrentie *om* het spoor, waarbij een partij een licentie krijgt. Met één speler is er geen probleem als net en operator in dezelfde handen zijn.”

Dus die splitsing was overbodig?

„De NS had nooit gesplitst moeten worden. Er zijn nu enorme coördinatieproblemen rond stations en aanhoudende conflicten tussen NS en ProRail over het onderhoud van het spoor. ProRail wil goedkoop onderhoud plegen; dus niet te veel in de avonduren en graag lange blokken achter elkaar. Maar de NS wil het onderhoud graag tijdens de daluren in de avond en nacht. Al die ruzies slaan eigenlijk nergens op. Ze vechten de verkeerde oorlog uit.”

Moeten NS en ProRail weer één spoorbedrijf worden?

„Ja, de scheiding is een weeffout. Het is een goed idee om dat terug te draaien. Sommige dingen kun je beter *binnen* een bedrijf regelen dan *tussen* bedrijven. De overheid heeft het hier dubbel stupide gedaan. Want NS is ook nog een structuurvennootschap, waar de staat helemaal geen controle over heeft.” In structuurvennootschappen ligt meer macht bij bestuurders en commissarissen dan bij aandeelhouders, zoals hier de staat.

Hoe kijkt u terug op privatiseringen in de energiesector?

„Waar heldere besluiten zijn genomen, is het goed gegaan. Eigenlijk zie je de grootste blunders bij bedrijven die in overheidshanden bleven, zoals bij netwerkbeheerder Tennet.”

Die deed overnames in Duitsland, waar ze miljarden op moeten afschrijven. Waarom?

„Egotripperij en gebrek aan intelligentie bij de overheid. Tennet krijgt na die verliezen een kapitaalinjectie van 0,6 miljard euro en wij, de belastingbetalers, financieren dat. Het ministerie van Financiën, waar Tennet onder valt, heeft zitten slapen. Tennet beging een volstrekt voorspelbare blunder. Iedereen weet dat het Duitse netwerk instabiel is, doordat Duitsland veel windenergie heeft. Dat vereist enorme investeringen.”

Waarom zou een overheidsbedrijf überhaupt overnames moeten plegen?

„Dat is een terechte vraag. En in dit geval gebeurde het ook nog in een slechte markt.”

Energiebedrijven als Nuon en Essent zijn verkocht aan buitenlandse bedrijven die voor een deel in handen van de overheid zijn, zoals Vattenfall en RWE. Was dat de bedoeling?

„Wij wilden de ondernemingen niet overbrengen van de ene naar de andere overheid. Maar de Europese visie is: het maakt niet uit of de koper een staatsbedrijf is of niet, zolang je maar geen staatssteun krijgt. Wij konden de verkoop aan andere staatspartij dus niet weigeren.”

Ook in het streekvervoer spelen buitenlandse staatsbedrijven een rol, zoals het Franse Connexion.

„Ja, liever niet, zeg ik dan. Dat moet in Brussel geregeld worden. Maar Nederlandse bestuurders en politici geven zelf veel meer controle uit handen door van bedrijven een structuurvennootschap te maken. Als je publieke controle wil, maak er dan een Rijksdienst van. Want het beboeten van publieke spelers helpt niet. Je geeft NS een boete van 100 miljoen en dan krijg je 100 miljoen minder dividend – en verder niks.”

Waardoor verliep de verkoop van energiebedrijven zo rumoerig?

„Doordat de discussie is vervuild met oneigenlijke argumenten. Wij wilden de netwerken van de energiebedrijven afsplitsten, omdat anders moeilijk is te controleren of een energiebedrijf concurrenten op het net gelijke kansen geeft. Op een gegeven moment ging men zeggen (EZ en PvdA, red.): We willen de netten in overheidshanden houden en ook voorkomen dat de netten in buitenlandse handen vallen. Een dubbele vervuiling van de discussie, waardoor Nederland ook nog tegen Europese regelgeving aanliep”

Kan je het net niet om geopolitieke redenen nationaal houden?

„Ik betwijfel of het energienetwerk in Limburg je in China grote voordelen oplevert. Wat kun je als Rus doen met het netwerk in Nederland? Als je de capaciteit niet goed *managet*, zet de toezichthouder je eruit, Dus geopolitiek is meer emotie dan inhoud.”

Een buitenlandse partij kan de stekker eruit halen bij ruzie.

„Nee, dat kan niet. Waarvan sluit je het af? De stroom niet meer doorgeven van centrale naar het land? Daar heeft de Nederlandse toezichthouder controle over. Al die argumenten worden steeds door elkaar gehaald en vermengd met ideologie. Je moet een helder debat voeren over de vraag wat het publieke belang eigenlijk is. Maar dat gebeurt niet.”

Wat had al geprivatiseerd moeten worden?

„Water. De privatisering van waterleidingbedrijven was onbespreekbaar in mijn tijd. Pronk [minister van VROM, PvdA] sloeg altijd op tilt. Die zei: ‘Water is absoluut noodzakelijk. Een publiek belang.’ Maar voedsel is net zo’n publiek belang en toch hebben we Unilever nooit genationaliseerd. De vraag is of je het publieke belang kunt waarborgen bij een privaat bedrijf. En bij water is dat zeker complex, maar als je alle stappen doorloopt kun je er prima een gereguleerd privaat monopolie van maken. Onder streng toezicht.”

Functioneert het toezicht goed?

„De Opta, die toezicht houdt op de telecommarkt, is een ongeclausuleerd succesverhaal. Dat kwam met name door toenmalig bestuursvoorzitter Jens Arnbak. Die botste vaak met KPN om nieuwe spelers een kans te geven. Arnbak wist heel goed dat de grote spelers niet zijn vrienden waren. Een toezichthouder die niet gehaat wordt, doet zijn werk niet. Daar had hij helemaal gelijk in. Chris Fonteijn, de opvolger van Arnbak en sinds kort bestuursvoorzitter van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) aardige man, intelligente man, maar hij gelooft in *coregulation*: je gaat samen met KPN om tafel om het toezicht te bespreken. Zo’n benadering is levensgevaarlijk, de doodsteek voor toezicht. ”

Doet de NMa het goed?

„De NMa doet te veel studies en te weinig tegen kartels. NMa had al veel meer kunnen doen in de zorg, waar de toetredingsdrempels hoog zijn. De NMa moet daar ten faveure van nieuwe spelers optreden, maar dat gebeurt niet.”

### Gezaghebbend econoom die blauwdruk voor privatiseringen ontwierp

Sweder van Wijnbergen (Haarlem, 7 april 1951), zoon van een hoogleraar staats- en bestuursrecht, is natuurkundige en econometrist. Hij promoveerde in 1980 razendsnel in de economie aan het prestigieuze Massachusetts Institute of Technology (Cambridge, VS).

Hij was twaalf jaar lang hoofdeconoom bij de Wereldbank en heeft daardoor als een van de weinige economen in Nederland directe ervaring met schuldencrisis in Mexico, Latijns-Amerika en Oost-Europa.

Toenmalig minister van EZ Hans Wijers haalde de wetenschapper, PvdA-lid, in 1997 naar zijn departement. Als secretaris-generaal was hij de motor achter de privatiseringsoperaties van het eerste Paarse kabinet. Hij botste met de opvolger van Wijers, Annemarie Jorritsma (VVD). Zijn pleidooi twaalf jaar geleden in deze krant voor privatisering van „delen” van het openbaar ministerie baarden opzien. Hij staat er nog steeds voor de volle 100 procent achter.

### ‘Kabinet hervormt wel degelijk, zie de zorgsector’

Het veelgehoorde verwijt dat het kabinet-Rutte geen echte hervormingen doorvoert, klopt volgens Van Wijnbergen niet. „Want de gezondheidszorg wordt wel degelijk ingrijpend hervormd. Edith Schippers, de beste minister [Volksgezondheid, VVD], is bezig om marktwerking te introduceren in deze belangrijke sector en dat doet ze briljant.”

Van Wijnbergen wijst er op dat de zorg buitengewoon complex is. „Toen ik net secretaris-generaal was heb ik me laten bijpraten door enkele ambtenaren. Na tien minuten was ik het spoor volkomen

bijster door alleen al de veelheid aan acroniemen. Een ambtenaar van Volksgezondheid kan elke tegenstander en minister helemaal plat slaan met details.”

Schippers weet volgens hem de hoofdlijn goed vast te houden: „En die komt erop neer dat ze de zorgverzekeraars en de ziekenhuizen tegen elkaar opzet”. De ziekenhuizen krijgen geen gegarandeerde budgetten meer, waardoor het lonend is om kosten te besparen en inkomsten te genereren. Bij de verzekeraars wordt de onderlinge verevening afgeschaft, waardoor elke verzekeraar zelf profiteert als zorg goedkoper kan worden ingekocht.

Probleem is wel dat de positie van de patiënt volgens Van Wijnbergen niet goed is geregeld: „Iedere zieke is een beetje bang, en zeker degenen die het vaakst gebruik maken van de zorg – jonge kinderen, oudere mensen – kunnen vaak niet voor zichzelf opkomen”. Het idee is toch dat zorgverzekeraars dat regelen? „Zorgverzekeraars zijn alleen geïnteresseerd in gezonde premiebetalers, niet in zieke patiënten. Dat zijn kostenposten.”

Hoe zou het wel moeten? Van Wijnbergen: „In Engeland loopt een experiment waarbij de huisarts een patiënt bijstaat, als die naar het ziekenhuis moet. Een interessant idee, omdat de arts wel de medische kennis heeft maar geen belangen in de tweedelijnszorg. Helaas wordt in Nederland alleen maar oorlog gevoerd tegen huisartsen, omdat die te duur zouden zijn. Maar het probleem van de huisartsen zijn niet de kosten, maar het feit dat er te weinig zijn”.

„Een sector in overheidshanden innoveert niet. In de medische sector zorgen de innovaties voor een waar spektakel. Alleen de behandeling van hart- en vaatziekten heeft het leven van de Amerikaan met drie jaar verlengd! Die kan dus ook langer werken. De zorg in staatshanden betekent simpelweg een korter en armzaliger leven.”

- [BEKIJK KNIPSEL](#)
- [PRINT DIT ARTIKEL](#)

## Economie pagina 4 - 5

- [Privatiseren op zijn Nederlands: Successen en mislukkingen](#)>
- [Raymond van den Boogaard over zestig jaar televisie Pagina 26-27](#)>

### pagina 4 - 5

- [Kort nieuws Economie](#)>
- [‘Aantallen Oost-Europeanen zijn geen verrassing voor me’](#)>
- [‘Powerplay Donner bij nieuwe huurwetgeving’](#)>
- [ABN Amro stapt in obligaties zonder onderpand](#)>
- [Schinkel en Tamminga - Kan de machtige SER straks wel inpakken?](#)>

### pagina 4 - 5

### pagina 4 - 5

- [Gezocht: grote fusiepartner met veel geld en goed management](#)>

pagina 4 - 5

- Levenslessen - 'Ik zoek vooral veel afwisseling'›

pagina 4 - 5

- Reclame maken met het vuil van de stad›

pagina 4 - 5

- De gevaarlijke aantrekkelijkheid van 'trackers'›

pagina 4 - 5

pagina 4 - 5

- Zij: 'Salarisverschil vind ik frustrerend'›
- Erica Verdegaal antwoordt - Inzicht in je pensioen kost echt niet veel tijd›
- Geldkwesties - Hij: 'Goed loon voor m'n leeftijd'›
- Leren van de mores van topcriminelen›